

BRUHÁCS JÁNOS

Az államok nemzetközi felelősségéről szóló végleges tervezet

1. Nagy Károly professor tudományos munkásságában különös figyelmet szentelt a nemzetközi felelősség témájának kutatására. Különböző résztanulmányok¹ mellett monografikus összefoglalását² is elkészítette a nemzetközi jog ezen régi intézménye bonyolult tételes jogi szabályozásának és gazdag elméletének. Műveivel a magyar jogtudomány is jelen lehetett a nemzetközi jogi felelősségnek – az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának (a továbbiakban: NJB) keretében megvalósított – kodifikációjában. Megállapításai, levezetései, gondolatai e téma további kutatásához inspirációkat adhatnak, mint a jelen tanulmány szerzőjét is segítették glosszáinak, véleményének kidolgozásában és megfogalmazásában.

2. Az államok nemzetközi felelősségének kodifikációjáról

Közel 50 évre volt szükség ahhoz, hogy a NJB kidolgozza és elfogadja az *államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről* szóló végleges tervezetet.³

Az ENSZ Közgyűlése 1953-ban kérte fel⁴ a NJB-t a nemzetközi felelősség kodifikációjára, melynek – az Alapokmány 13. cikke és a NJB statútumának 15. cikke szerint – korrollárium a jogfejlesztés is. E joggal legambiciózusabb és legnehezebb feladattal⁵ 5 külön előadó (*rapporteur special*) foglalkozott összesen 33 jelentésben,

¹ NAGY KÁROLY: *Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit im Völkerrecht*. Szeged. Szegedi ny. 1979. (1980) 71 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 26. Fasc. 4.); NAGY KÁROLY: *Néhány megjegyzés a szankció jellemzőiről a nemzetközi jogban*. Szeged. Szegedi ny. 1980. 243–258. p. (Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 27. Fasc. 11.); NAGY KÁROLY: *Önvédelem és jogos védelem a mai nemzetközi jogban*. Antalffy emlékkönyv. 1990. 177–192. p.

² NAGY KÁROLY: *Az állam felelőssége a nemzetközi jog megsértése miatt*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1991. 243 p.

³ Rapport de la Commission du droit international. Cinquante-troisième session (2001). AGDO Cinquante-sixième session, Supplément no 10 (A/56/10) (a továbbiakban: Rapport 2001) pp. 29–393.

⁴ 1953. dec. 7. 799/VIII/ sz. határozat. Az igazsághoz tartozik, ezért hozzá kell tenni azt, hogy az államok felelősségének témája már szerepelt a NJB 1949. évi listáján is, mint a kodifikációra alkalmas tárgyak egyike. Ld. Yearbook.... 1949. pp. 280–281.

⁵ P. MALANCZUK: *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Routledge, London–New York 1997) p. 254.

nevezetesen *F. V. Garcia Amador, R. Ago, W. Riphagen, G. Arangio-Ruiz és J. Crawford.*

E hatalmas – a NJB vitáiról szóló jegyzőkönyvekkel, a jelentésekkel és egyéb dokumentumokkal több ezer oldal terjedelmű – munkából nyomon követhető az államok nemzetközi felelőssége koncepciójának, rezsimje belső struktúrájának kezdeti és – különböző változatok utáni – végleges formája, a nemzetközi jog e területén kialakult rendkívül összetett nemzetközi gyakorlatban ténylegesen követett elvek és szabályok felismerésének, meghatározásának és megfogalmazásának folyamata, világosan látható az, hogy a külön előadók és a NJB az államoknak a nemzetközi felelősséggel kapcsolatos attitűdjéből mit tekintettek relevánsnak és hogyan használták fel a nemzetközi jog tudománya által kidolgozott fogalmakat, tételeket, értelmezéseket, feltárt ellentmondásokat és attitűdöket. Ezenkívül azt is követhetjük, hogy hogyan történt kísérlet a *Buza László* által „új szelleműnek” nevezett⁶ nemzetközi jog, azaz a nemzetközi jog átalakulása, változása hatásainak a nemzetközi felelősség rezsimjébe történő inkorporációjára.⁷

A NJB keretében végrehajtott kodifikáció (és jogfejlesztés) hosszú történetében a következő *fontosabb fordulópontokat* fedezhetjük fel:

– A NJB kezdetben – az 1930. évi hágai kodifikációs konferencia⁸ munkáját folytatva – a nemzetközi felelősség hagyományos értelmezését követte. *Garcia Amador* jelentései a külföldiek személyében vagy vagyonában okozott károk miatti felelősséggel foglalkoztak. E nyilvánvaló dominancia ellenére, melyben a dolgok természete szerint jelentős eredmények is megjelentek,⁹ több *nóvum* is megjelent és megfogalmazódott, melyek közül különösen az alábbiak érdemelnek említést: a büntető jelleget is magába foglaló felelősség,¹⁰ a nemzetközi felelősség és az emberi jogok között létesítendő *iunctim*¹¹ vagy a technológiai jellegű károk miatti felelősség.¹²

– 1962-ben a NJB albizottságot hozott létre azzal a feladattal, hogy gondolja újra a nemzetközi felelősség tárgyi hatályát és a téma kidolgozásának módját, majd a következő évben egyhangúan elfogadta az albizottság javaslatát,¹³ mely a nemzetközi felelősség koncepciójában és kodifikációjában *alapvető fordulatot* jelentett és egyben szakítást a téma tradicionális megközelítésével. Megszületett a nemzetközi jog *primér és szekunder normái* közötti szigorú megkülönböztetés, mely úgy értelemezendő, hogy az elsődleges szabályok határozzák meg az államoktól elvárt magatartásokat, létesítik az államok nemzetközi jogait és kötelezettségeit a nemzetközi kapcsolatok különböző területein, míg a másodlagos szabályok rendezik a primér normák megsértéséből keletkező nemzetközi jogviszonyokat.¹⁴ A kodifikáció során e végig fenntartott osztályozás alapján a nemzetközi felelősség rendszere egységes¹⁵ és – a primér normáktól való függetlenítés következtében – a nemzetközi szerződések jogához hasonlóan a tartalmát alkotó szabá-

⁶ BUZA LÁSZLÓ: *A nemzetközi jog fő kérdései az újszellemű nemzetközi jogban*. Budapest, 1967.

⁷ Ld. pl. H. J. SCHLOCHAUER: *Die Entwicklung des völkerrechtlichen Deliktsrechts*. AV. vol. 16. no. 3 (1975)

⁸ Feldolgozását ld. KERTÉSZ ISTVÁN: *Az állam nemzetközi felelőssége*. Budapest, 1938.

⁹ Ld. pl. a joggal való visszaélés doktrínáját a 2. jelentésben (Annuaire... 1957. vol. II. pp. 119–146), a „szerzett jogok” elméletét és gyakorlatát a 4. jelentésben (Annuaire... 1959. vol. II. pp. 1–36).

¹⁰ Ld. 1. jelentést (Annuaire... 1956. vol. II. p. 184 *et seq.*)

¹¹ Ld. 2. jelentést (Yearbook... 1957. vol. II. p. 112 *et seq.*)

¹² Ld. 5. jelentést (Annuaire... 1960. vol. II. p. §§ 91–96)

¹³ Annuaire... 1963. vol. II. Annexe I., Appendices I–II.

¹⁴ Annuaire... 1973. vol. II. pp. 171–172.; Annuaire... 1980. vol. II. Deuxième partie, p. 26.

¹⁵ Így látja NAGYKÁROLY is (i. m. 7, 31, 34. p.)

lyok absztrakt normává váltak. Az igazsághoz tartozik és ezért hozzá kell tennünk azt is, hogy a NJB egy további megkülönböztetést is tervezett, elhatárolva egymástól a nemzetközi jogsértésből keletkező nemzetközi felelősséget a jogszerű magatartások esetleges káros következményei miatti felelősségtől, ez utóbbi mind jogalapjában, mind tartalmában eltérő sajátosságokkal rendelkezik és csak a „jogi nyelv szegénysége” következtében használjuk mindkét esetben a felelősség kifejezést.¹⁶

– Miután R. Ago már több jelentést beterjesztett, azok megvitatása után a NJB 1975-ben elfogadta a kidolgozandó *tervezet struktúráját* (plan d'ensemble)¹⁷: az első rész tartalmazza a nemzetközi felelősség keletkezésére, azaz a nemzetközi jogsértésre¹⁸ vonatkozó szabályokat, a második rész foglalkozik a nemzetközi felelősség tartalmával, formáival és fokozataival, végül a harmadik részben lesz szó – a viták rendezésén túl – a nemzetközi felelősség közelebbről meg nem jelölt végrehajtásáról.¹⁹

A NJB 1980-ban első olvasatban elfogadta az államok nemzetközi felelősségét keletkeztető *nemzetközi jogsértésről* szóló 35 cikkből álló első részt és annak kommentárját,²⁰ mely 5 fejezetre oszlik: általános elvek, az államnak beszámítandó magatartások,²¹ a nemzetközi kötelezettség megszegése, az állam belekeveredése más állam által elkövetett nemzetközi jogsértésbe és jogellenességet kizáró körülmények. Az elfogadott tervezet döntő részét talán megengedett *acquis*-nak minősíteni: ide sorolhatók az általános elvek, a beszámíthatóság paraméterei, a nemzetközi kötelezettség megszegésének fogalma és feltételei vagy a jogellenességet kizáró 6 körülmény. Ugyanakkor egyes megoldások komoly vitákat indukáltak, mint pl. a „nemzetközi büntett”²² kategóriájának bevezetése és a meghatározására tett kísérlet,²³ melyben egyébként számos reális probléma rejlik (a nemzetközi jogban kiépülő hierarchia, jelesül a nemzetközi jog *ius cogens* megjelenésének következményei, a *quid pro quo* kötelezettségek mellett *erga omnes* kötelezettségek létrejötte, a nemzetközi közérdek képviselője, a nemzetközi jogsértés esetleges megtorolhatósága stb.), vagy a nemzetközi kötelezettségek osztályozása megsértésük aspektusából.²⁴

¹⁶ Annuaire ... 1973, vol. II., p. 171.; ; Annuaire ... 1980, vol. II. Deuxième partie, p. 26.

¹⁷ Annuaire ... 1975, vol. II. pp. 60–64.

¹⁸ A hivatalos nyelveken: *fait internationalement illicite/internationally wrongful act*

¹⁹ A hivatalos nyelveken: *mise en oeuvre/implementation*.

²⁰ Annuaire ... 1980, vol. II., Deuxième partie, pp. 25–60.

²¹ A hivatalos nyelveken: *Le fait de l'Etat selon le droit international/The Act of the State under International Law*.

²² A hivatalos nyelveken: *Crimes et délits internationaux/International crimes and international delicts*.

²³ NAGY KÁROLY: i. m. 49–55. p., továbbá J. H. H. Weller-A. Cassese-M. Spinedi (eds.): *International Crimes of States. A Critical Analysis of the ILC's Draft, Article 19 on State Responsibility*. (De Gruyter, 1989). G. GILBERT: *The Criminal Responsibility of States*. ICLQ 1990, p. 39.; A. J. J. DE HOOGH: *Obligations erga omnes and International Crimes. A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States* (1996); P.M. DUPUY: *Observations sur le crime international de l'Etat* (RGDIP 1980, p. 449); Idem.: *Le fait générateur de la responsabilité internationale* (RCADI, vol. 188/1984/ p. 78 et seq.); M. GOUNELLE: *Quelques remarques sur la notion de crime international et sur l'évolution de la responsabilité internationale de l'Etat* (Mélanges Reuter, Paris, Pédone 1980, pp. 311–326); K. MAREK: *Criminalizing State Responsibility*. (R.B.D.I. 1978–79, pp. 460–485.).

²⁴ J. COMBACAU: *Obligations de résultat et obligations de comportement*. Quelques questions mais pas de réponse. (Mélanges Reuter, Paris, Pédone, 1980, pp. 181–204); J. SALMON: *Le fait étatique complexe: une notion contestable*. (AFDI, 1982, pp. 709–738); P. M. DUPUY: *Reviewing the Difficulties of Codification: On Ago's Classification of Obligations of Means and Obligation of Result in Relation to State Responsibility* (E.J.I.L., 1999, vol. 10, pp. 371–385).

– 1996-ra készültek el a *tervezet hiányzó részei*, mely 4 fejezetre (általános elvek, a sértett állam jogai és a nemzetközi jogsértést elkövető állam kötelezettségei, az ellenintézkedések és a nemzetközi büntett elkövetésének következményei) tagolódó 18 cikkből áll.²⁵ A teljes tervezetet a NJB ideiglenes jelleggel elfogadta. Tekintettel arra, hogy leginkább a tervezet e részét érintették a későbbi – J. Crawford által javasolt és a NJB által elfogadott – változások²⁶ (ami a dolog természete szerint nem zárta ki a folytonosságot pl. az egyes felelősségi jogkövetkezmények meghatározása vonatkozásában vagy a *lex specialis* lehetőségének elismerésében), ezért csak annak kiemelésére szorítkozunk, hogy az ideiglenes tervezet – szemben a különböző tudományos feldolgozásokkal – relatív egyensúlyt teremt a nemzetközi felelősség forrására, azaz a nemzetközi jogsértésre vonatkozó szabályok és a nemzetközi felelősségi jogviszony tartalmát alkotó szabályok között.

– A kodifikációs gyakorlat alapján²⁷ az államok észrevételei és J. Crawford jelentései alapján a NJB – miután 2001. évi ülészakán sikerült a *függőben levő kérdésekre* (a nemzetközi közösség mint egész irányában fennálló kötelezettségek súlyos megsértése, ellenintézkedések, a viták rendezésére vonatkozó szabályozás és a tervezetnek adandó forma) kompromisszumos megoldást találni,²⁸ elfogadta a tervezet végleges szövegét. E kompromisszumoknak ára lett: megszaporodtak az ún. jogfenntartó záradékok (*sans prejudice/without prejudice clauses*).²⁹ E körbe sorolható még a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó szabályára (*nemzetközi ius cogensre*) történő visszautalás is,³⁰ mely abszorbeálja mind a nemzetközi büntett korábbi koncepcióját és következményeit a nemzetközi felelősségi jogviszonyban,³¹ mind az *erga omnes* nemzetközi kötelezettségek³² jelenségét. Bár az államok nemzetközi felelőssége kodifikációjának sikerességét a témával *conditio sine qua non* viszonyban nem álló elemek kiiktatása nagyban megkönnyíthette, ugyanakkor e problémák továbbra is léteznek és visszahatnak e felelősségi rezsimre. Erre a későbbiekben még visszatérünk.

– Az ENSZ Közgyűlése 2001-ben elfogadott határozatával³³ tudomásul vette a NJB által bemutatott – az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről szóló – cikkeket és azt a kormányok figyelmébe ajánlotta. Megállapította azt is, hogy e döntés nem érinti jövőendő elfogadásának vagy más megfelelő cselekvésnek a kérdését. A határozat elfogadását megelőző – a Közgyűlés (VI. sz.) jogi bizottságában lefolytatott – vitában³⁴ számos fontos és érdekes megállapítás, felvetés, javaslat, kétség, kritika fogalmazódott meg, melyek közül különösen az érdemel említést, ami az államok nemzetközi jogsérté-

²⁵ Annuaire ... 1996. vol. II., Deuxième partie, pp. 62–70.

²⁶ Vö. J. CRAWFORD – P. BODEAU – J. PEEL: *La second lecture du projet d'articles sur la responsabilité des Etats de la Commission du droit international. Evolutions ou bouleversement?* (RGDIP 2000, pp. 911–938).

²⁷ L. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I.* (Dialog-Campus Kiadó. Bp/Pécs, 1998.) 162–163. p.

²⁸ Rapport pp. 33–42.

²⁹ Ld. a Martens klauzula megismétlésén túl (56. cikk), különösen az 54., illetve 57–59. cikkeket.

³⁰ 40. cikk 1. pontja, 50. cikk 1/d pontja.

³¹ A nemzetközi környezetvédelmi jog aspektusában erről ld. M. SPINEDI: *Les conséquences juridiques d'un fait internationalement illicite causant un dommage à l'environnement*. In: F. Francioni – T. Scovazzi (eds) *International Responsibility for Environmental Harm* (Graham & Trotman/Martinus Nijhoff 1993) pp. 75–124.

³² J. CRAWFORD: *Troisième rapport sur la responsabilité des Etats*. (A/CN.4/507 p. 3, § 2, pp. 31–58, §§ 66–118), Rapport p. 68 et seq.

³³ 2001. dec. 12. A/Res/56/83 sz. hat.

³⁴ Agenda item 162 (<http://www.un.org/law/cod/sixth/56/summary.htm>).

sek miatti felelősségét a nemzetközi jog, sőt a nemzetközi kapcsolatok alapvető elemének minősítette.³⁵

Mondhatjuk-e azt, hogy a NJB-ban közel 50 éve megkezdett munka pillanatnyilag nem ért célba, hiszen csak közgyűlési határozat született, nem jött létre kodifikációs szerződés, melynek kötelező hatályát a nemzetközi közösség tagjai elismerik. Aligha vitatható az a tény, hogy az ENSZ Közgyűlésének *határozata*³⁶ nem nemzetközi jogforrás, önmagában sem jogokat, sem kötelezettségeket nem hozhat létre. A kodifikáció ezen eredményét mégis hiba lenne torzónak tekinteni, hiszen lehet úgy is érvelni, hogy megtörtént az államok nemzetközi felelősségére vonatkozó szokásjogi szabályok *quasi-autentikus* – az államok képviselőinek közreműködésével történő *leszögezése* (*restatement*). Így a végeredmény alig különbözik nagyon sok generális sokoldalú nemzetközi szerződés sorsától.³⁷

3. Az államok nemzetközi jogsértések miatti felelősségéről szóló tervezet bemutatása

Az ENSZ Közgyűlése által tudomásul vett tervezet 59 cikkből áll, mely 4 részre (az állam nemzetközi jogsértése, az állam nemzetközi felelősségének tartalma, az állam nemzetközi felelősségének végrehajtása, általános rendelkezések) és összesen 10 fejezetre tagolódik. Az I. részben: általános elvek, az államnak beszámítható magatartás, a nemzetközi kötelezettség megsértése, az állam felelőssége más állam nemzetközi jogsértésében, jogellenességet kizáró körülmények; a II. részben: általános elvek, a sérelem jóvátétele, az általános nemzetközi jog imperatív normáiból folyó kötelezettségek súlyos megsértése; a III. részben: az állam felelősségének felvetése, ellenintézkedések. Az egyes fejezeteket kommentár vezeti be, ugyancsak kommentár található minden egyes cikk után.

A tervezet axiómával³⁸ indul: az állam minden nemzetközi jogsértéséből nemzetközi felelőssége keletkezik (1. cikk). A nemzetközi jogsértésnek két konjunktív eleme van, jelesül az adott magatartás (ami lehet cselekvés vagy mulasztás, esetleg mindkettő) az államnak beszámítható és a magatartás az állam valamely nemzetközi kötelezettségének megszegését jelenti (2. cikk).³⁹ E taxáció következménye az, hogy sem a „kár”, sem pedig a magatartás „vétkessége” nem feltétele a nemzetközi jogsértés megvalósulásának, azaz ezen kategóriák a primér kötelezettségek tartalmához tartoznak.⁴⁰ Végül: az állam tényét csak a nemzetközi jog minősítheti nemzetközi jogsértéssé és e minősítés független a belső jogtól (3. cikk), azaz ugyanazon magatartás lehet nemzetközi jogsértés, de a belső jog szerint jogszerű és *vice versa*.

³⁵ A NJB végleges tervezete alapján e megállapítás helyességével kapcsolatban jogos kétségek támadhatnak. Az ugyan aligha vitatható, hogy a nemzetközi jog tudománya különös figyelemet szentelt a nemzetközi felelősség témájának, bár meglepő a legfontosabb tudós társaságok szerény részvétele. (L. AGO: *Premier rapport ... Annex, Annuaire ... 1969*, vol. II. p. 146 *et seq*). Ezzel szemben a nemzetközi jog történeti fejlődése azt tükrözi, hogy – a nemzetközi jog kikényszerítésén (*enforcement*) kívül – a nemzetközi felelősség nem tartozott e jog kulcsproblémái közé. (Ld. W.G. GREWE: *The Epochs of International Law*. (de Gruyter. Berlin/New York 2000).

³⁶ BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog III.* (Dialog/Campus Kiadó, Bp/Pécs, 2001) 51–52. p.

³⁷ G. DE LACHARRIÈRE: *La politique juridique extérieure*. (Economica, Paris, 1983) pp. 41–48.

³⁸ Rapport p. 67.

³⁹ E két elem nem asszimilálható a szubjektív és objektív oldallal (*ibid.* p. 72). Ellentétesen: *Annuaire ... 1973*, vol. II. p. 182, § 1.

⁴⁰ Rapport p. 76.

Az államnak az *állami szervek*⁴¹ magatartása számítható be,⁴² függetlenül funkcióiktól (törvényhozó, közigazgatási és bírói szervek, föderáció tagállamai)⁴³ és helyüktől az állami szervek rendszerében (4. cikk). Ebből a szempontból irreleváns az is, ha hatáskörtúllépésről vagy az utasításokkal ellentétes magatartásról van szó (7. cikk). Az *argumentum a contrario* alapján az állam nem felel a magánszemélyek magatartásáért, kivéve, ha ezek megelőzésére nem tette meg a szükséges intézkedéseket.⁴⁴ Ez utóbbi esetben viszont ismét állami szerv magatartásáról van szó.

Ezen alapképletet⁴⁵ egészíti ki és egyben oldja az állami szerv magatartása-magánszemély magatartása közti dichotómiát az államnak *beszámítható magatartások* körének bizonyos mértékű *kiszélesítése*. Ennek lehetnek általános esetei, jelesül az államnak számítandó be a közhatalmi prerogatívákat gyakorló magánszemélyek – (5. cikk), a más állam rendelkezésére bocsátott szervek – (6. cikk) és állami szerv utasítására, irányítására vagy ellenőrzése alatt kifejtett magatartások (8. cikk), illetve vannak különleges jellegűek, így a közhatalmi prerogatívák átvétele állami hatóságok hiányában vagy mulasztásuk esetén (9. cikk) és a győztes felkelők magatartása (10. cikk), végül az olyan magatartások, melyeket az állam sajátjának ismer el és fogad el (11. cikk).

A *kötelezettségszegés*⁴⁶ fogalmának meghatározását (12. cikk) két alapvető rendelkezés kíséri. Egyrészt a kötelezettségszegés független a megsértett nemzetközi kötelezettség forrásától és természetétől, tehát a nemzetközi felelősség rezsimje egységes,⁴⁷ melynek következménye az, hogy a nemzetközi jogban nem különül el a polgári- és büntetőjogi felelősség, a szerződésszegés és a deliktális felelősség, irreleváns a bilaterális és *erga omnes* kötelezettségek közötti különbség, illetve a különböző kötelezettségek tárgya. Az 1996. évi ideiglenes tervezet által bevezetett osztályozás, nevezetesen a magatartási és eredménykötelezettség megkülönböztetés a kötelezettségszegés megállapításának segédeszközeként fokozódott le.⁴⁸ Másrészt a kötelezettségszegés megállapításának alapvető követelménye az adott kötelezettség hatályossága (13. cikk), másrészt e területen is érvényesül a visszaható hatály tilalma.⁴⁹

A kötelezettségszegés lehet egyszeri, folytatódó és eseménymegelőzéssel kapcsolatos mulasztás (14. cikk)⁵⁰ és fennmaradt az összetett magatartás által megvalósuló nemzetközi kötelezettségszegés kategóriája is (15. cikk).⁵¹

⁴¹ A belső jog határozza meg, melyek az állami szervek. Rapport p. 85.

⁴² L. CONDORELLI: *L'imputation à l'Etat d'un fait internationalement illicite: solutions classiques et nouvelles tendances*. RCADI, t. 189 (1984-VI) p. 9.; NAGYKÁROLY: i. m. 61–108. p.

⁴³ Ld. La Grand ügy (Németország c. Egyesült Államok), (ideiglenes intézkedésről szóló végzés). C.I.J. Rec. 1999. p. 16, § 28.

⁴⁴ Rapport p. 85. Az 1996. évi ideiglenes tervezet 11. cikke ezt *expressis verbis* rögzítette.

⁴⁵ *Ibid.* p. 88. E világos és egyértelmű szabály gyakorlati alkalmazása nem minden nehézség nélküli. (*Ibid.* pp. 95–96).

⁴⁶ P. M. DUPUY: *Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats*. RCADI, t. 188 (1984) pp. 13–133.

⁴⁷ Rapport pp. 133 *et seq.*

⁴⁸ *Ibid.* p. 138

⁴⁹ *Ibid.* p. 145

⁵⁰ Az eseménymegelőzési kötelezettség megszegésének fenntartása nincs összhangban az eredménykötelezettség kategóriájának elejtésével, miután ez az utóbbinak alfaja. L. Annuaire ... 1978, vol. II. Deuxième partie, p. 91 *et seq.*

⁵¹ A Bős-Nagymaros ügyben a Nemzetközi Bíróság nem tekintette a C variáns megépítését és üzembehelyezését – az 1996. évi ideiglenes tervezet 25. cikke 2. pontja szerinti – összetett ténynek. Ennek kritikáját ld. Bedjaori bíró egyéni véleményében. CIJ. Rec. 1997, pp. 129–134, §§ 35–52.

A IV. fejezetnek az állam más állam nemzetközi jogsértésével kapcsolatos felelősségére, az ún. részességre (*complicity*) vonatkozó rendelkezései csak kivételes esetekre korlátozódnak.⁵² Ide sorolandó a jogsértés elkövetéséhez való segítségnyújtás (16. cikk), más állam jogsértése elkövetésének irányítása vagy ellenőrzése (17. cikk) és az arra való kényszerítés (18. cikk).

A *jogellenességet kizáró körülmények* listája nem változott, melyből az e területen fennálló konszenzusra következtethetünk. E körülmények a következők: beleegyezés (20. cikk), önvédelem (21. cikk), ellenintézkedés⁵³ (22. cikk), *vis maior* (23. cikk), végveszély (*détresse/distress*) (24. cikk) és szükséghelyzet (25. cikk). A tervezet a felsorolt jogintézmények közül meghatározza a *vis maior*, a végveszély és a szükséghelyzet fogalmát, míg a *renvoi* technikával az önvédelemnél az ENSZ Alapokmányára, az ellenintézkedésnél a tervezet III. részének II. fejezetére, a beleegyezésnél pedig indirekt módon a nemzetközi szerződések jogára⁵⁴ utal vissza. A jogellenességet kizáró körülmények felvetésének általános korlátja a nemzetközi *ius cogens* feltétlen tiszteletben tartása (26. cikk), azaz az imperatív normákat e területen sem lehet derogálni.⁵⁵ Végül kimondja, hogy valamely jogellenességet kizáró körülményre hivatkozás egyrészt nem szünteti meg annak a nemzetközi kötelezettségnek a hatályát, mellyel szemben felhozták, másrészt nem érinti az általa okozott tényleges veszteség megtérítésének kérdését (27. cikk).⁵⁶

Az *állam nemzetközi felelősségének tartalma*⁵⁷ c. II. részt is általános elvek vezetik be: az államnak – az I. rész rendelkezései szerinti nemzetközi jogsértéséből keletkező nemzetközi felelőssége az itt kinyilvánított jogi következményekkel jár (28. cikk). E rendelkezés – a dolog természete szerint – együtt értelmezendő és alkalmazandó a *lex specialis* létrehozásának lehetőségét elismerő 55. cikkel, tehát a jogkövetkezmények semmiképpen nem tartoznak a nemzetközi *ius cogens* körébe és felsorolásuk is inkább csak látszólagosan taxatív.

A nemzetközi jogsértés jogkövetkezményei a következők:

- A felelős állam továbbra is köteles a megsértett kötelezettséget végrehajtani (29. cikk);
- A felelős állam köteles a jogsértésnek véget vetni vagy megszüntetni, ha az folytatólagos, továbbá megismétlődése ellen megfelelő garanciákat nyújtani, ha a körülmények ezt megkövetelik (30. cikk);
- A felelős állam az okozott sérelem (anyagi vagy erkölcsi kár) teljes jóvátételére köteles (31. cikk).

A jogkövetkezmények felsorolása után ismét felbukkan az, hogy a felelős állam nem háríthatja el – belső jogára hivatkozással – az e körben rá háruló kötelezettségek teljesí-

⁵² Rapport p. 161.

⁵³ A „törvényes” jelző elhagyásával megszűnt a redundancia.

⁵⁴ Rapport p. 185.

⁵⁵ Rapport pp. 222–223. A kommentár itt emlékeztet a nemzetközi *ius cogens* egyes szabályaira és azok manifestációira.

⁵⁶ Ez utóbbival kapcsolatban kérdésessé tehető a nyilvánvaló általánosítás: az önvédelemnél *ab ovo* kizártak tűnik, nem szerepel az ellenintézkedés feltételei között, nehezen összeegyeztethető a *vis maior* fogalmával. A beleegyezésnél lehet a megállapodás egyik eleme, de semmiképpen nem *conditio sine qua non*, különös tekintettel az utóbbira felhozott példákra. Rapport pp. 186–188.

⁵⁷ NAGY KÁROLY: i. m. 163–214. p.

tését (32. cikk).⁵⁸ A felelős állam jóvátételi és más kötelezettségei fennállhatnak más állam, több állam, illetve a nemzetközi közösség mint egész irányában, nevezetesen a megsértett nemzetközi kötelezettség természete és tartalma, valamint a megsértés körülményei függvényében (33. cikk).⁵⁹

A *sérelem jóvátételéről* szóló fejezet először felsorolja a jóvátétel jól ismert *formáit* annak kiemelésével, hogy *célja* az okozott sérelem teljes „eltüntetése”⁶⁰ (34. cikk). Ez utóbbit – „a jelen fejezet rendelkezéseivel összhangban” kitétel korlátozza: elismeri a sértett állam opciós jogát a jóvátételi formák tekintetében, továbbá érvényesíti az arányosság követelményét, végül kizárja a közvetett károk jóvátételét.⁶¹ Ezt követően a tervezet szabályozza a *restitúciót* (35. cikk), a *kártérítést* (36. cikk), szükség esetén *kamatfizetéssel* (38. cikk) és az *elégtételt* (37. cikk). E fejezet annak – a gyakorlatlaltal alátámasztott⁶² – jogelvnek a megismétlésével fejeződik be, mely szerint a jóvátétel meghatározásánál a sértett állam vagy mások szándékos vagy gondatlan magatartását a sérelemhez való hozzájárulásként figyelembe kell venni (39. cikk).

A II. rész utolsó fejezete nemcsak elméleti szempontból igen izgalmas, de különös gyakorlati fontosságú tárgyat is szabályoz: a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó (*ius cogens*) normáiból folyó kötelezettségek súlyos megsértésének eseteit. Más megközelítésben: az itt megfogalmazódott kompromisszumok jelentik az ideiglenes tervezet által bevezetett nemzetközi büntett⁶³ maradványait. Kiindulópontja az, hogy a mai nemzetközi jog elfogadja – igaz, szűk körben⁶⁴ – a nemzetközi *ius cogens* létezését, melynek ugyan nem lehet megadni kimerítő felsorolását, de számos példája már tükröződik a nemzetközi gyakorlatban.⁶⁵ A másik figyelembe vett tényező pedig az, hogy figyelembe kell venni a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést kívánó normái súlyos megsértésének lehetőségét is. A tervezet 40. cikke az előzőekben megfogalmazott tényeket rögzíti. E megoldás fenntartja a nemzetközi jogrendben kifejlődött hierarchiát és ebből következő minőségi különbségtételt a nemzetközi jogi kötelezettségek különböző megsértései között a nemzetközi büntett fogalmának felhasználása nélkül.⁶⁶ Az így megvalósult eredmény több szempontból ambivalensnek tűnik: nem tisztázódott a viszony a nemzetközi *ius cogens* és az *erga omnes* nemzetközi kötelezettségek,⁶⁷ a nemzetközi jog imperatív szabályainak súlyos megsértése és a nemzetközi büntett között.⁶⁸ A nemzetközi *ius cogens* súlyos megsértésénél a tervezet *capitis diminutio*-val érintett *actio popularis*

⁵⁸ Ezt meg kell különböztetni a nemzetközi jogsértéssé minősítésben a belső jog irreleváns voltát kimondó 3. cikktől.

⁵⁹ E rendelkezés először abból a szempontból figyelemre méltó, hogy *expressis verbis* áttöri a primér és szekunder normák közötti megkülönböztetést. Továbbá nincs *pendant*-ja az I. részben, sőt a 12. cikk kommentárja irrelevánsnak minősíti a bilaterális és *erga omnes* kötelezettségek közötti különbséget (Rapport p. 135) és eltünt az 1996. évi ideiglenes tervezetben szereplő nemzetközi büntett fogalma és az egyes büntettek meghatározása (19. cikk).

⁶⁰ Rapport p. 254.

⁶¹ *Ibid.* pp. 254–255.

⁶² *Ibid.* p. 297.

⁶³ Annuaire ... 1976, vol. II. Deuxième partie, p. 89.

⁶⁴ Rapport p. 306.

⁶⁵ *Ibid.* pp. 304–306.

⁶⁶ Elvetésének okairól ld. *ibid.* pp. 300–302. Megítélésem szerint nem tehető egyenlőséggel a büntetőjogi szankciót és a hátrányt, sőt megtorlást jelentő jogi következmények közé.

⁶⁷ Ilyen jellegű kötelezettségek példáit I. Rapport pp. 299–300, 302. Vö. M. RAGAZZI: *The Concept of International Obligations Erga Omnes*. (Oxford, Clarendon Press 1997); C. ANNACKER: *The Legal Regime of Erga Omnes Obligations*. Ö.Z.Ö.R., vol. 46 (1993–1994).

⁶⁸ R. AGO utalt arra, hogy nincs teljes egybeesés. (Annuaire ... 1976, vol. II, Première partie, p. 56.)

ismer el: az államoknak megengedett eszközökkel véget kell vetni az ilyen helyzetnek a jogsértések megszüntetése érdekében, továbbá az ezekkel létrehozott helyzeteket nem ismerhetik el⁶⁹ jogszerűnek és nem nyújthatnak segítségeket fenntartásában (41. cikk). E cikk jogfenntartó záradéka (*sans préjudice/without prejudice clause*) célja az, hogy az előző rendelkezések ne érintsék egyrészt a nemzetközi jogsértést elkövető államnak a nemzetközi felelősség tartalma szerinti kötelezettségeit, másrészt a nemzetközi jog primér szabályai alapján a nemzetközi közösség tagjaira háruló többletkötelezettségeket, pl. agresszió esetében.⁷⁰

A nemzetközi felelősség végrehajtása⁷¹ c. III. rész. lényegét azok a szabályok jelentik, melyek meghatározzák azt, hogy a sértett állam(ok) és más államok milyen intézkedésekkel biztosíthatják a sértett államnak a jogsértés megszüntetésére, az ismétlődés elleni garanciára és a jóvátételre vonatkozó kötelezettségei végrehajtását.⁷² Ennek következtében e rész kulcsrendelkezése a *sértett állam*⁷³ fogalmának meghatározása, mint amelynek joga van a jogsértő állam nemzetközi felelősségének felvetésére (invocation) (42. cikk). Ehhez kapcsolódik különös feltételek között más államok korlátozott igényérvényesítési joga: a jogsértés megszüntetésére és megismétlése elleni garanciák, valamint a sértett államnak járó jóvátétel követelésére (48. cikk). Ezt követően van szó *notifikációs kötelezettségről*, mely a sértett állam igényeinek megfogalmazását jelenti (43. cikk), a *kérelem elfogadhatóságáról*, ide értve a belső jogorvoslatok kimerítésének szabályát (44. cikk), a felelősség felvetéséről való lemondásról (45. cikk),⁷⁴ a több sértett állam, illetve több felelős állam létezéséből adódó helyzetekre irányadó szabályokról (46–47. cikkek).

E rész legfontosabb szabályai az *ellenintézkedésekre* vonatkoznak. Az ellenintézkedés *céljának* (a jogsértő állam késztetése a megszüntetési, biztosítékadási és jóvátételi kötelezettségének teljesítésére), *fogalmának* (a foganatosító állam valamely nemzetközi kötelezettsége időleges végre nem hajtása) (49. cikk) meghatározása után meghatározza az *ellenintézkedésekkel nem érinthető nemzetközi kötelezettségeket* (50. cikk), valamint az *arányosság* követelményét (51. cikk). Az ellenintézkedés feltételei: a megszüntetési, biztosítékadási és jóvátételi kötelezettség teljesítésére való felszólítás, az ellenintézkedés foganatosításának közlése (52. cikk 1. pont). Az ellenintézkedés nem foganatosítható vagy késedelem nélkül felfüggesztendő, ha a nemzetközi jogsértés megszűnt illetve a vitával nemzetközi bíróság vagy választott bíróság foglalkozik (52. cikk 3. pont), illetve meg kell szüntetni, ha a jogsértő állam végrehajtotta a tervezet II. része alapján rá háruló kötelezettségeket (53. cikk). A nem sértett államok által alkalmazható ellenintézkedések (54. cikk) feltételei még embrionális állapotban vannak.⁷⁵

⁶⁹ Az el nem ismerés alkalmazásának példáit ld. Rapport pp. 310–313, melyről – érdekes módon – hiányoznak a Jeruzsálemre vonatkozó ENSZ-határozatok.

⁷⁰ Rapport pp. 313–314.

⁷¹ *La mise en oeuvre/the implementation* szabadabban is fordítható pl. a megvalósítás vagy érvényre juttatás szavakkal.

⁷² Rapport p. 314. A jogsértő állam primér kötelezettségének betartásáról és teljesítéséről nem történik említés.

⁷³ E meghatározás jóval egyszerűbb az 1996. évi ideiglenes tervezet 40. cikkétől (Annuaire ... 1990, vol. II.)

⁷⁴ Nem létezik jogvesztő határidő (Rapport p. 333). Az elévülésről ld. NAGYKÁROLY: i. m. 212–214. p.

⁷⁵ Vö. Rapport p. 377 *et seq* alkalmazásának példáival.

4. A kommentárról

A kodifikáció célja az államok által az adott területen követett és jogi kötelezettséget tartalmazó elvek és szabályok⁷⁶ megállapítása és megfogalmazása. Az előbbi cél megvalósításához komoly segítséget szolgáltat a nemzetközi jog tudománya, mely – a különböző jogesetek leírásán és összegyűjtésén túl – a fogalmakat, elméleti követelményeit és törvényszerűségeit kívánja tudományos módszerekkel feltárni.

Ezen előzetes megjegyzések fényében lehetséges a tervezet kommentárjának értékelése, kiegészítve azzal, hogy jelenlegi formáját és szövegét a NJB szükségképpen erősen leegyszerűsítette a korábbi kommentárokhoz és a külön előadók jelentéseihez képest.

A kommentár – bevallása szerint – elsődleges funkciója az egyes cikkek szövegében használt kifejezések értelmezése, kiválasztásuk magyarázata. Ezen kívül – a területi korlátok figyelembe vételével – tartalmaznia kell a megfogalmazott szabályokat alátámasztó bizonyítékokat a releváns nemzetközi gyakorlatból illetve a nemzetközi jog tudományának megállapítására vonatkozó korlátozott mértékű utalásokat. Aligha kétséges az, hogy a kommentár az államok nemzetközi felelősségére, sőt a nemzetközi jogra vonatkozó információk gazdag tárháza. Jelentős helyet kaptak nemcsak a Nemzetközi Bíróság és jogelődjé: az Állandó Nemzetközi Bíróság ítéletei és tanácsadó véleményei, ide értve a legújabb döntéseket is, hanem a nemzetközi választott bírói gyakorlat az Irán–USA törvényszékkel⁷⁷ együtt, az Emberi jogok Európai Bírósága és Amerikaközi Bírósága, a volt Jugoszláviában elkövetett háborús bűntettek ügyében eljáró Nemzetközi Törvényszék ítéletei, illetve a GATT/WTO keretében rendezett viták.

A nemzetközi bírói gyakorlat ilyen túlzott középpontba állításával kapcsolatban *fenntartások* fogalmazódhatnak meg:

- Bizonyítás nélkül belátható az, hogy a nemzetközi bírói gyakorlat – némi túlzással – csak az államok nemzetközi joggyakorlata *de minimis* elemének minősíthető,⁷⁸ annak döntő részét az egyes államok külön-külön és együttesen tett nemzetközi jogi relevanciával bíró lépései alkotják. Ez utóbbiakra való hivatkozás ugyanakkor csak szórványosan fordul elő.
- Ezenkívül a nemzetközi bíróságok a nemzetközi jog iránti tisztelet szigorú őrzői,⁷⁹ az államok attitűdjé sokkal ambivalensebb: sem odaadó tiszteletet nem tanúsítanak, sem a teljes nihilizmus álláspontját nem vallják.⁸⁰

5. Néhány felvetés

Az államok nemzetközi jogsértések miatti felelőssége, mintahogy azt a NJB tervezete tartalmazza, a dolog természete szerint komoly kihívás a nemzetközi jog tudománya számára, mellyel való szembenézésnek nemcsak az időelőttiség az egyik akadály, de a

⁷⁶ Ebben az értelemben antidemokratikus. Vö. M. BEDJAOUI: *Pour un nouvel ordre économique international*. (UNESCO, 1979) p. 137.

⁷⁷ Vö. G.H. ALDRICH: *Iran–US Claims Tribunal*. (Oxford, Clarendon Press 1996); C.N. BROWER–J.D. BRUESCHKE: *Iran–US Claims Tribunal*. (Dordrecht, Nijhoff 1998).

⁷⁸ Bár az Állandó Nemzetközi Bíróság önmagát a nemzetközi jog szervének minősítette – Felső-sziléziai német érdekeltségek ügy. Érdem (1926) CPJI, Serie A, no 7. p. 19.

⁷⁹ Ld. pl. a jugoszláv légitársaságok ügyet.

⁸⁰ LACHARRIERE: op. cit. pp. 9–10, 24, 89 *et seq.*

fortiori beleütközne a *nemo ultra posse tenetur* öreg maximájába is. Így e tanulmány befejezéseként csak néhány gondolat felvetésére vállalkozhatunk. Ennek keretében sommásan foglalkozunk a tervezet 1. cikkében megfogalmazott szabállyal (ésérintőleg a 12. cikkel), a nemzetközi jog primér és szekunder normái közötti megkülönböztetéssel, végül a nemzetközi jogsértés jogi következményeinek természetével és körével.

6. Minden nemzetközi jogsértésből nemzetközi felelősség keletkezik?

A tervezet 1. cikke e szabályt nemcsak axiómaként fogja fel, de – a kommentárban⁸¹ – azt általánosan elfogadottnak tekinti. A jogi pozitivizmus szemszögéből ez evidencia. Az *ubi societas ibi ius* maxima analógiájára, mint M. Huber kimondta: „a felelősség a jog szükségszerű korollárium”,⁸² tehát ha van nemzetközi jogrend, akkor valószínűsíthető normáinak bizonyos mértékű megsértése is, melynek következtében beáll a nemzetközi felelősség. Nem kétséges az sem, hogy mindez összhangban van a nemzetközi közösség általános meggyőződésével: az államok elvben sohasem vonják kétségbe nemzetközi kötelezettségeik megsértése miatti felelősségüket. E tételt két körülmény mégis korlátozni látszik: egyrészt nem zárható ki az, hogy az államok – a nemzetközi jog szabályainak megváltoztatása céljából – tudatosan szembehelyezkednek a nemzetközi jog követelményeivel, vállalva a nemzetközi jogsértésük miatti nemzetközi felelősségük kockázatát,⁸³ másrészt a felelősség elvének konkrét helyzetekben történő érvényesülése megkerülése, gyakorlati megghiúsítására a jogi eszközök széles arzenálját fejlesztették ki és alkalmazzák.⁸⁴

Az előzőekben összefoglalt levezetés belső logikája mellett megengedhető-e további kételkedés és kérdések felvetése: az államoknak a nemzetközi kapcsolatokban ténylegesen folytatott magatartásai teljes egészében beleilleszthetők-e a *jogos–jogellenes* bináris képletébe?⁸⁵ R. J. Dupuy rezignáltan emlékeztet a klasszikus kor tisztaságának eltűnésére,⁸⁶ helyébe – különböző okok⁸⁷ miatt – bonyolult, bizonytalan, változatos, ellentmondásokkal terhelt nemzetközi jogrend lépett. Alapvető sajátosságai közé sorolhatók olyanok, mint a relativitás,⁸⁸ normáinak szűrkesége,⁸⁹ az általános és speciális megoldások

⁸¹ L. AGO: *Troisième rapport* (Annuaire ... 1971. vol. II. Première partie, p. 215 *et seq.*; Rapport pp. 66–69).

⁸² Brit követelések Marokkó spanyol zónája ügyben (RSA, vol. II. /1925/) p. 641.

⁸³ Ld. pl. a fejlődő országok általános állásfoglalását a nemzetközi jog „rég” szabályaival szemben. LACHARRIERE: op. cit. p. 32 *et seq.*

⁸⁴ Részletesebben I. J. SALMON: *Le fait dans l'application du droit international*. RCADI, t. 175 (1982-II).

⁸⁵ Egyik legutóbbi kifejtését ld. a délnyugat-afrikai ügyben Tanaka bíró különvéleményében. C.I.J. Rec. 1966. p. 282.

⁸⁶ R. J. DUPUY: *Droit déclaratif et droit programmatiques de la coutume sauvage à la soft law*. In: *L'élaboration du droit international public*. Paris, Pédone 1975. p. 132.

⁸⁷ Pl. a nemzetközi közösség kibővülése és ennek következtében heterogénvé válása, a nemzetközi jog tárgyának exponenciális kiterjedése.

⁸⁸ P. WEIL: *Vers une relativité normative en droit international*. RGDIP, 1984 p. 6.

⁸⁹ O. SCHACHTER: *The Twilight Existence of Non-Binding Agreements*. AJIL, 1977 pp. 296 *et seq.*; LACHARRIERE: op. cit. pp. 89–104.

összekeverése,⁹⁰ program-jellegű normák,⁹¹ keretszabályozás⁹² elterjedése, a fokozatos végrehajtás bevezetése, *last but not least a soft law* széles körű alkalmazása. E fejlemények következtében az államoknak a nemzetközi kapcsolatokban tanúsított magatartása egyre nehezebben mérhető a jogos-jogsértő minősítés mércéjével, mely a dolog természete szerint nem egyformán érződik a nemzetközi jog különböző területein.

Legkézenfekvőbb példái a nemzetközi politikai szerződések, melyek – aligha vitathatóan – az adott nemzetközi erőviszonyokat rögzítik, a nem megoldható kérdéseket pedig ambivalens formulákkal hidalják át. E szerződések végrehajtásánál – a propaganda síkján kívül – a felek lépéseinek minősítésénél a jogszerű-jogellenes megkülönböztetés nem lehet releváns, mert ellenkező esetben visszajutnánk a nemzetközi kapcsolatokban a nemzetközi jog szerepének mértéktelen felnagyításához, olyan szent dologként történő elismeréséhez, melyet a kormányok feltétlenül tisztelnének és amely a politikai manőverek fölött állna.⁹³ Talán ebben az aspektusban értelmezhető a Nemzetközi Bíróságnak a nukleáris fegyverek legalitása ügyben adott tanácsadó véleményének enigmatikus döntése is.⁹⁴

Hasonló következtetésre juthatunk-e a nemzetközi környezetvédelmi joggal kapcsolatban is? A *prima facie* nagyszámú környezeti tárgyú nemzetközi szerződés és egyéb nemzetközi jogforrások ellenére – mint Nagy Károly megállapította – a környezetszennyezés miatti nemzetközi felelősség gyermekcipőben jár.⁹⁵ Ebben az összefüggésben kevésbé fontos az, hogy ez a terület specialitásának⁹⁶ vagy újdonságának⁹⁷ köszönhető-e, inkább igazságtartalma lehet fontos.

Az 1972. évi ENSZ stockholmi környezetvédelmi nyilatkozat óta *iunctim* van a határon áterjedő környezeti károk miatti „felelősség” (21. elv)⁹⁸ és a felelősségi rezsim fejlesztésére vállalt *pactum de contrahendo* (22. elv) között, melyet a Rio de Janeiro-ban 1992-ben elfogadott nyilatkozat is átvett. Hasonló megoldások találhatók több nemzetközi szerződésben,⁹⁹ jelesül az ENSZ 1982. évi tengerjogi egyezményében (235. cikk), az 1972. évi *dumping* egyezményben (7. cikk), az 1989. évi bazeli veszélyes hulladék egyezményben. Az 1992. évi helsinki vízügyi egyezmény és az ipari baleset egyezményben a szerződő felek csak a felelősségi jog (*responsability and liability*) fejlesztésének támogatására vállaltak kötelezettséget (7. és 14. cikkek). E *iunctim* felállítása azt sugallja, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén az államoknak a nemzetközi jogsértéseik miatti felelőssége (és esetleg a jogszerű magatartások káros eredményei miatti felelősség) *de iure condito* rezsimje csak elméletben létezik, de tény-

⁹⁰ *Ibid.* pp. 63–88.

⁹¹ BÚZA LÁSZLÓ: *A törvényesség és az igazságosság elve a nemzetközi jogban*. Acta Universitatis Szegediensis Acta juridica et politica. Tom. 3. Fasc. 1. (1957) 55 p.

⁹² A. KISS: *Les traités-cadre: une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement*. AFDI 1993, pp. 792–797.

⁹³ LACHARRIERE: *op. cit.* p. 9. A nemzetközi jog legalapvetőbb elvei vonatkozásában játszott szerepéről ld. S. HOFFMANN: *Introduction*. In L. Scheinman–Dr. Wilkinson: *International Law and Political Crisis*. (Boston, 1968) p. XVIII.

⁹⁴ CIJ. Rec. 1996.

⁹⁵ NAGY KÁROLY: i. m. 51. p.

⁹⁶ M. FITZMAURICE: *International Environmental Law as a Special Field*. NYIL 25(1994) p. 203 *et seq.*

⁹⁷ GREWE: *op. cit.* p. 721 *et seq.*

⁹⁸ *A sic utere tuo ut alienum non leadas* maximáról ld. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi vízjog*. Akadémiai Kiadó, Bp. 1986. 157. s. köv. p.

⁹⁹ A szerződések felelősségi aspektusból történő áttekintését ld. R. WOLFRUM: *Environmental Protection by Means of International Liability Law*. Berlin, 1999.

legesen alkalmazhatatlan, ezért mondják ki azt, hogy szükség van *de iure condendo* rezsimre. Még meglepőbb a nagy távolságú levegőszennyezésről szóló 1979. évi genfi egyezmény nevezetes felelősséget kizáró „lábjegyzete”,¹⁰⁰ vagy az 1976. évi ENMOD egyezmény, mely az egyezmény megsértésének esetét az ENSZ Biztonsági Tanácsának hatáskörébe utalja.

A kialakult helyzet okai (pl. keretszerződések,¹⁰¹ *soft law* jellegű szabályok) és orvoslásuk módja, az ilyen irányú törekvések értékelése a dolog természete szerint további kutatást és elemzést igényel.

7. Tényleges-e a nemzetközi felelősség rezsimjének egysége?

Már a nemzetközi felelősség kodifikációjának áttekintése során hangsúlyoztuk annak jelentőségét, hogy a NJB szigorúan elkülönítette a nemzetközi jog primér normáit a szekunder normáktól.¹⁰² E megkülönböztetés azt jelenti, hogy sem a nemzetközi jogsértés általános elveit, konjunktív feltételeit, a jogellenességet kizáró körülményeket, sem jogi következményeit és azok végrehajtásának módját nem befolyásolják a nemzetközi jog különböző területeinek szabályai, azok függetlenek a primér normák céljától, természetétől, tárgyától és tartalmától. Így történhet az a meglepő dolog, hogy a jogszerű magatartások esetleges káros eredményei miatti felelősség is a nemzetközi jog primér területéhez tartozik.¹⁰³ Másképpen fogalmazva: a nemzetközi felelősség normái – absztrakt jellegük miatt – egységet alkotnak, hasonlóan a nemzetközi szerződések jogához, a nemzetközi jog másik alappillérehez.¹⁰⁴

Megvalósítható-e a nemzetközi jogon belüli ilyen különbségtétel?

W. Riphagen külön előadó szerint a megkülönböztetés módszertani szempontból feltétlenül helyes, de nem terjeszthető ki a végsőig.¹⁰⁵ A végleges tervezet pedig a lényegileg (sic!) szekunder szabályokhoz kapcsolódó rezsim kodifikációjáról és fokozatos fejlesztéséről szól.¹⁰⁶

A kétféle normarendszer közötti átjárhatóságról, sőt kölcsönhatásról több példa árulkodik. Az 1996. évi *ideiglenes tervezet* bevezette a „nemzetközi közösség alapvető érdekeinek megóvása szempontjából lényegbevágó nemzetközi kötelezettségek” megszegésére a nemzetközi büntett fogalmát (19. cikk). A *végleges tervezetben* ez a nemzetközi *ius cogens*-ből folyó kötelezettségek súlyos megsértésévé szublimálódott (40. cikk). Ezenkívül a kommentáron vörös fonalként húzódik át a nemzetközi jog primer szabályainak természetére, tartalmára szinte sztereotípe alkalmazott visszautalás.

¹⁰⁰ Ellentétes értelmezésének lehetőségéről ld. J. BRUHÁCS: *The Topical Problems of Environment Protection in International Law*. In: *Questions of International Law*. Vol. 5 (1991) pp. 51–53.

¹⁰¹ Gyakran a környezetvédelmi szerződés önmagát minősíti keretmegállapodásnak (pl. 1992. évi éghajlatváltozási keretegyezmény, 1997. évi NewYork-i egyezmény a nemzetközi folyók nem hajózási hasznosításáról), vagy megállapítható (pl. 1979. évi genfi egyezmény vagy az 1985. évi ózon-egyezmény), más esetben pedig vitatható (pl. 1988. évi Dráva egyezmény).

¹⁰² *Annuaire ... 1970*, vol. II, p. 327, § 66/c és *Annuaire ... 1971*, vol. II, p. 172, § 40.

¹⁰³ R.Q. QUENTIN-BAXTER: *Deuxième rapport*. *Annuaire.. 1981*, vol. II, Première partie pp. 111–113, §§ 15–21.

¹⁰⁴ *Rapport* p. 39, § 62, a lehetséges különbségekről, az egyenlőség hiányáról p. 40, § 63.

¹⁰⁵ *Annuaire ... 1981*, vol. II., Première partie, p. 85.

¹⁰⁶ *Rapport* p. 61.

A nemzetközi felelősség rezsimjének egysége szempontjából különös jelentősége lehet a *lex specialis* elfogadásának. Már megjelenik *W. Riphagennél*,¹⁰⁷ *G. Arangio-Ruiz* pedig összekapcsolja az önmagukban zárt rezsimekkel (*régimes se suffisant à eux-meme/self-contained regime*), mely alatt az értendő, amikor az érdemi kötelezettségek meghatározása kiegészül esetleges megsértésük következményeire vonatkozó szabályokkal.¹⁰⁸ Azt mondja, hogy az így felfogott *lex specialis* gondolata általában elfogadott¹⁰⁹ és a gyakorlatban nem ritka.¹¹⁰ A 2001. évi tervezet e tárgyú rendelkezése (55. cikk) kiterjeszti a *lex specialis* fogalmát,¹¹¹ a kommentár példái nem tükrözik elterjedtségét,¹¹² bár – mint megjegyzi – az ilyennéminősítés nem könnyű feladat.¹¹³ E fenntartások ellenére meglepő az 1972. évi úrkárfelölsségi egyezmény mellőzése, holott – a jogszerű ürtevékenységgel okozott károk miatti felelősség esetei mellett – tartalmazza a jogellenes ürtevékenységre irányadó szabályt is. További kérdésként vetődik fel az is, hogy az államoknak a környezeti károk miatti nemzetközi felelőssége *de facto* nem identifikálódott-e a károkozó magánjogi felelősségével.¹¹⁴

8. A nemzetközi jogsértés jogi következményeinek célja

A tervezet bemutatása során a tanulmány már összegezte a nemzetközi jogsértést elkövető államra háruló jogi következményeket, jelesen a jogsértő magatartás megszüntetését és megisméltése elleni biztosítékok adását, valamint a jóvátétel különböző formáit. *Lato sensu* ide sorolható – az egyébként a nemzetközi felelősség végrehajtásához sorolt – ellenintézkedés is, miután ennek lényegét a nemzetközi jogsértésre jogsértéssel adott válasz fejezi ki.¹¹⁵ A 49. cikk az ellenintézkedések célját abban határozza meg, hogy ezzel az érintett államot nemzetközi jogsértése miatti felelőssége következményeinek teljesítésére rábírra. Máséppen megfogalmazva: az ellenintézkedéseknek nem célja a jogsértés megtorlása¹¹⁶ és ebből a megfontolásból is tekintettek el a repressália kifejezés használatától.¹¹⁷ Még kevésbé merülhet fel a megtorlás a *stricto sensu* felelősségi jogkövetkezményeknél. Így a jóvátétel célja a nemzetközi jogsértés által érintett helyzet visszaállítása,¹¹⁸ továbbá a kártérítésnek nem célja a felelős állam megbüntetése.¹¹⁹

¹⁰⁷ *Annuaire ... 1980*, vol. II. p. 40 és *Annuaire ... 1985*, vol. II. Première partie, p. 4.

¹⁰⁸ *Annuaire ... 1992*, vol. II. Première partie, p. 37.

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 44.

¹¹⁰ *Ibid.* p. 37. E körben említi az Európai Közösségek jogát, az emberi jogok rendszereit, a Nemzetközi Bíróság *dictumát* a teheráni tüzügyben (1980), Riphagen további példái még a GATT szabályok és a vámuniók.

¹¹¹ Az ideiglenes tervezet 37. cikke csak a jogi következmények tekintetében ismeri el, melynek kommentárját ld. *Annuaire ... 1983*, vol. II., Deuxième partie, pp. 45–46.

¹¹² *Rapport* pp. 384–386. (Az eddigieken kívül szerepel az 1984. évi kínzás elleni egyezmény és a Wimbledon ügy).

¹¹³ *Ibid.* p. 383.

¹¹⁴ Ezekről ld. *Responsability and liability in relation to accidental water pollution*. Doc. ECE. MP.WAT/2001/C.P.TEIA/2001/ 1 and Add 1–2.

¹¹⁵ Az ellenintézkedések az azt foganatosító államnak a felelős állam irányában fennálló nemzetközi kötelezettségei időleges nem-teljesítését jelentik – mondja a 49. cikk 2. bekezdése.

¹¹⁶ *Rapport* p. 354.

¹¹⁷ *Ibid.* p. 350.

¹¹⁸ *Ibid.* p. 241.

¹¹⁹ *Ibid.* p. 264.

Az államok nemzetközi felelősségének tartalmát alkotó jogi következmények *céljának ilyen leszűkítése* összhangban van-e a nemzetközi jog *de iure condito* szabályaival, vagy inkább „a jog fokozatos fejlesztésének” kategóriájába tartozik? A rendelkezésre álló dokumentumokból nyomon követhetők a viták,¹²⁰ különösen az ellenintézkedések elfogadhatósága vonatkozásában,¹²¹ hangsúlyozták a kialakult nemzetközi jog bizonytalanságát,¹²² így ezek fényében kell értékelni a kialakított kompromisszumot.

Néhány kérdés felvethető:

- A nemzetközi jogsértés jogi következményeinél a megtorlás célja elejtésének¹²³ nincs-e olyan kockázata, hogy a nemzetközi jogsértést elkövető állam legfeljebb csak a *status quo ante* helyreállítását kockáztatja, így az aligha tagadható visszaélések elleni jogos fellépés végső soron nem vezet-e a nemzetközi jogrend gyengüléséhez?¹²⁴
- Az előző kérdést tovább erősíti az, hogy ezáltal a nemzetközi jogból eltűnne a szankció, mint negatív értelmű hátrányt jelentő következmény,¹²⁵ tehát ezután többé nem a nemzetközi jog szankciómechanizmusának gyengeségére kellene utalni.¹²⁶
- A nemzetközi jog a szuverenitás védelmére épül¹²⁷ és az államok nagyon gyakran saját ügyük bírái, ezért nem zárható ki az, hogy egyrészt jogaik védelme érdekében olyan preventív intézkedéseket tegyenek, melyek csak árnyalatokban különböznek a hátrányoktól vagy büntetésektől, másrészt nem zárhatók el attól sem, hogy megtörjék a *circulus vitiosus*-t, ha ellenintézkedésekkel vagy más módon nem sikerül elérni a jogsértés jogi következményeinek realizálását.
- A hátrányt okozó vagy büntető jellegű¹²⁸ jogi következmények indirekt módon jelen vannak a tervezetben, különösen annak kijelentésével, hogy az államok nemzetközi jogsértéseiből keletkező felelősségéről szóló cikkek nem sértik az ENSZ Alapokmányát (59. cikk). Aligha kifogásolható az, hogy a nemzetközi felelősség joga kodifikációjának sikere érdekében a NJB nem ment bele olyan kérdések megoldásába, mint mikor lehet élni az önvédelem természetes jogával, melyek az önvédelem jogának határai, megbüntethető-e az agresszor.

*

A nemzetközi felelősséget jelentő jogi következmények *további megszorítását* jelenti az, hogy a nemzetközi jogsértést megelőző *status quo* visszaállításának, illetve az ellenintézkedésnek céljából következik – így nem kellett említeni az ellenintézkedésekkel nem érinthető kötelezettségek között – a sértett állam megfosztását a jogsértővel szembeni szerződéses kötelek megsemmisítésének jogától.¹²⁹ Ez utóbbi a nemzetközi szerződések

¹²⁰ A különböző felfogások összefoglalóját ld. *Annuaire ... 1973. vol. II. p. 177.*

¹²¹ *Rapport pp. 35–37.*

¹²² *PI. ARANGIO-RUIZ 4 jelentésében. Annuaire ... 1992. vol. II., Première partie p. 7.*

¹²³ *RIPHAGEN 2. jelentése. Annuaire ... 1981. vol. II., Première partie, p. 86.*

¹²⁴ *Ld. D. ANNAND: Justice privée et ordre juridique international. Paris, Pédone 1994.*

¹²⁵ *Ld. NAGY KÁROLY: i. m. 169. p.; VALKI LÁSZLÓ: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete.*

Bp. 1981. 80. p.

¹²⁶ *P. WEIL: Vers une normativité relative en droit international. RGDIP 1982, p. 7.*

¹²⁷ *Ld. a Lanoux tó ügyben hozott választott bírói ítéletet. RGDIP, 1958, p. 100.*

¹²⁸ *N. JØRGENSEN: A reappraisal of Punitive Damages in International Law. B.Y.I.L. vol. 68 (1997) p.*

247.

¹²⁹ *Rapport p. 251.*

jogáról szóló 1969. évi bécsi egyezmény 60. cikkének hatálya alá tartozik.¹³⁰ A célok leszűkítése ellen felhozott érveken túl ebben az összefüggésben arra is hivatkozni lehet, hogy – az általános tendenciával ellentétben¹³¹ – felerősíti a szerződések autonómiáját és ezáltal gyengíti a nemzetközi jogrend egységét. Ezenkívül a szerződésmegszüntetés lehetőségének kiiktatása nem teljesen elfogadott a nemzetközi gyakorlatban. Pl. a konzuli kapcsolatok megszakítása, mely gyakran együtt jár a konzuli szerződés hatályának megszüntetésével, a konzuli tevékenységen kívüli okokból is bekövetkezhet. *J. Crawford* 3. jelentése is érdekes példákat ad, melyek közül a legfigyelemreméltóbb az, amikor – számos szerződése felfüggesztés mellett – az Európai Közösségek megszüntették a Jugoszláviával kötött szerződés hatályát.¹³² Ha nem közvetlenül sértett államok is élhetnek ezzel a lehetőséggel, akkor – *a minore ad maius* – még inkább megilleti e jog azt az államot, mellyel szemben a nemzetközi jogsértést elkövették.

*

A teljesség kedvéért megemlíthető az is, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog területén kialakult az ún. *non-compliance/non-conformité* eljárás,¹³³ mely a dolog természete szerint különös figyelmet és elemzést követel. Feltűnő az, hogy a nem-lebomló szerves szennyező anyagokról szóló 2000. évi stockholmi egyezmény már csak ezekről rendelkezik (17. cikk) és egyben mellőzi a tradicionális felelősségi klauzulát.

JÁNOS BRUHÁCS

PROJET D'ARTICLES DÉFINITIF SUR LA RESPONSABILITÉ DE L'ETAT POUR FAIT INTERNATIONALEMENT ILICITE

(Résumé)

Après avoir suivi l'histoire, s'étendant à presque cinquante ans, de la codification de la responsabilité des Etats pour les faits internationalement illicites dans le cadre de la Commission du droit international, l'étude s'efforçait de présenter *grosso modo* les dispositions du projet d'articles définitif, pris acte par l'Assemblée générale de l'ONU en 2001. Pour terminer ce survol elle soulève des questions sans réponses, notamment celle en rapport du lien inconditionnel entre le fait internationalement illicite et la responsabilité des Etats; celle concernant le régime à prétention unitaire de la responsabilité internationale et enfin celle relative à la finalité des conséquences juridiques, incombées à l'auteur d'un fait internationalement illicite.

¹³⁰ A nemzetközi felelősség jogának és a nemzetközi szerződések jogának különbözőségéről és elválasztásáról ld. G. ARANGIO-RUIZ 3. jelentését. *Annuaire ...* 1991, vol. II., Première partie, pp. 13–14, §§ 33–35.

¹³¹ WEIL op. cit. p. 41 *et seq.*

¹³² Doc. A/CN.4/507/Add. 4 p. 17, § 392.

¹³³ Részletesebben ld. R. WOLFRUM: *International environmental law*. RCADI, t. 272 (1998) p. 25; S. MALJEAN-DUBOIS: *Un mécanisme original: la procédure de „non-compliance” du protocole relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone*. In: Cl. Imperiali (ed): *L'effectivité du droit international de l'environnement*. Paris, Economica 1998. pp. 225–248.; L.F. DAMROSCH: *Enforcing International Law through Non-Forcible Measures*. RCADI, t. 269 (1997) p. 13.